ASSEMBLÉE NATIONALE
QUÉBEC

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

EXAMEN DES ORIENTATIONS, DES ACTIVITÉS ET DE LA GESTION DE LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC (SHQ)

RAPPORT FINAL

JUIN 2005

Publié par le Secrétariat des commissions
de l'Assemblée nationale du Québec
Édifice Pamphile-Le May
1035, des Parlementaires, 3e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission de l'aménagement du territoire, veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Marc Painchaud, à l'adresse indiquée ci-dessus ou encore :

Téléphone : (418) 643-2722
Télécopie : (418) 643-0248
Courrier électronique : mpainchaud@assnat.qc.ca

Vous trouverez ce document dans la section « travaux parlementaire » du site Internet de l'Assemblée nationale : www.assnat.qc.ca

ISBN : 2-550-44702-6
DÉPÔT LÉGAL – BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC, juin 2005

Les membres de la Commission de l'aménagement du territoire

M. Ouimet (Marquette), président de la Commission
M. Legendre (Blainville), vice-président de la Commission

M. Auclair (Vimont)
M. Clermont (Mille-Îles)
M. Deslières (Beauharnois)
M. Dubuc (La Prairie)
Mme Houda-Pepin (La Pinière)
Mme Maltais (Taschereau)
M. Pagé (Labelle)
M. Tomassi (LaFontaine)

Le personnel de la Commission

M. Marc Painchaud, secrétaire de la Commission
M. Pierre Rainville, recherchiste
Mme Janique Martel, agente de secrétariat

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

1. AUDITION DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC 1

2. COMMENTAIRES DE LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE 4

2.1 La qualité de l'information fournie aux membres de la Commission ... 4

2.2 L'atteinte des résultats des programmes 5

2.3 L'adaptation des programmes pour répondre aux besoins en région .. 7

2.4 L'harmonisation et la simplification des programmes 8

2.5 La crise du logement 8

2.6 La variation des coûts par unité de logement 9

2.7 Les comités consultatifs de résidants des offices d'habitation 9

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 10

INTRODUCTION

Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit, à l'article 294, que chaque commission parlementaire examine annuellement les orientations, les activités et la gestion d'au moins un organisme public soumis à son pouvoir de surveillance. Le choix des organismes se fait par une motion adoptée à la majorité des membres de chaque groupe parlementaire. C'est ainsi que la Commission de l'aménagement du territoire a décidé unanimement, le 18 novembre 2004, de procéder à un mandat de surveillance de la Société d'habitation du Québec (SHQ).

Le 26 janvier 2005, la Commission de l'aménagement du territoire a entendu le président-directeur général de la Société d'habitation du Québec, M. Pierre Cliche, au sujet des orientations, des activités et de la gestion de l'organisation qu'il dirige. De manière générale, les membres de la Commission éprouvent quelques difficultés à évaluer l'atteinte des résultats des programmes. Ils déplorent que l'information fournie lors de l'audition n'ait pas été présentée initialement dans le Rapport annuel de gestion 2003 de la SHQ. Ils considèrent aussi avoir eu du mal à obtenir des réponses à certaines de leurs interrogations. Par ailleurs, la Commission formule des recommandations axées sur la correction de chacune des lacunes qu'elle a notées dans les activités ou les résultats de la SHQ.

1. AUDITION DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC

Dans sa présentation d'ouverture, le président-directeur général de la SHQ, M. Pierre Cliche, présente brièvement le rôle de l'État dans le domaine de l'habitation. À cet effet, les interventions gouvernementales se font par le biais de la SHQ et sont effectuées dans les domaines suivants : la construction de logements sociaux et

communautaires, l'aide directe aux ménages sur le marché privé, le maintien en bon état du parc de logement et le développement du savoir-faire en habitation.

M. Cliche dresse ensuite un rapide portrait de la SHQ. Ainsi, pour réaliser sa mission, la SHQ dispose d'un effectif de 372 ETC et de revenus de 606 millions de dollars qui lui ont permis, en 2003, de couvrir les coûts de ses programmes de 574 millions et des frais d'administration de 32 millions. Ses revenus proviennent en grande partie d'une subvention du gouvernement du Québec et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Pour mettre en œuvre ses programmes, la SHQ s'associe à de nombreux partenaires et mandataires, dont les principaux sont : la SCHL; les municipalités locales et les municipalités régionales de comté; les offices d'habitation; les groupes de ressources techniques; les coopératives d'habitation et les organismes d'habitation à but non lucratif; les organismes communautaires en lien avec le secteur de l'habitation; les propriétaires d'immeubles locatifs; l'industrie de l'habitation; les institutions financières ainsi que divers ministères et organismes gouvernementaux du Québec.

Le président-directeur général attire l'attention sur les changements fondamentaux qui ont influé sur la façon dont sont livrés les programmes de la Société. D'abord, d'une organisation structurée pour planifier et superviser elle-même, sinon réaliser la construction de logements sociaux, la SHQ a vu progressivement son rôle se transformer et son implication directe dans les projets diminuer. Les programmes de construction de logements sont aujourd'hui essentiellement des programmes de financement puisque la conception, la réalisation et le suivi des travaux sont confiés aux partenaires. Autre élément de changement, l'impulsion doit venir du niveau local. Les organismes du milieu et les municipalités doivent générer les projets que financera la SHQ. En matière de logements sociaux, le Québec est passé de l'ère des habitations à loyer modique (HLM) à celle du logement communautaire. Autre

modification, la volonté d'aider directement et rapidement les ménages qui présentent des besoins impérieux en logement s'est concrétisée par le développement de programmes destinés aux ménages occupant des logements du marché locatif privé. L'aide à la personne est donc venue compléter le dispositif en place jusque-là tourné essentiellement vers l'aide à la pierre, c'est-à-dire vers la construction de logements sociaux. Au total, en 2003, les ménages québécois bénéficiant d'une aide directe pour se loger sur le marché privé sont deux fois plus nombreux que ceux qui sont aidés par les programmes de logements sociaux. Enfin, les programmes ont évolué d'une stricte préoccupation d'habitation sociale vers une prise en compte des impératifs du développement urbain. Aujourd'hui, les municipalités, qui doivent participer au financement local des projets, utilisent en synergie les programmes de réalisation de logements communautaires. Cette synergie entre les programmes est un levier majeur pour la transformation et la revitalisation des vieux quartiers des agglomérations urbaines québécoises. Les relations avec les partenaires principaux, les offices d'habitation, ont également connu des changements importants au cours des dernières années, reflétant la transformation effective de leur rôle. La gestion d'immeubles n'est plus la vocation primordiale des offices d'habitation. La mission globale des offices d'habitation consiste à favoriser l'intégration sociale des ménages locataires, dont le profil est aujourd'hui bien différent de ce qu'il était il y a 20 ou 25 ans.

Finalement, M. Cliche aborde les changements qui lui apparaissent devoir jalonner le parcours futur de la SHQ. Ils vont prendre diverses formes, mais seront marqués en plus par la recherche d'une simplification des programmes, par l'intersectorialité, par la décentralisation et par la poursuite du développement de partenariats.

Les discussions entre le président-directeur général et les parlementaires ont porté sur l'atteinte des résultats des programmes, notamment AccèsLogis, Logement

abordable, Aide pour les maisons lézardées et Aide aux organismes communautaires. Plusieurs échanges ont eu lieu sur l'élaboration de la politique québécoise intégrée en habitation, sur les négociations en cours avec le gouvernement fédéral en matière de financement dans le domaine de l'habitation ainsi que sur le programme d'adaptation de domicile. Il a été également question de l'adaptation des programmes pour répondre aux besoins en région, de l'harmonisation et de la simplification des programmes, de la crise du logement, de la variation des coûts par unité de logement ainsi que des comités consultatifs de résidants des offices d'habitation.

2. COMMENTAIRES DE LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

2.1 La qualité de l'information fournie aux membres de la Commission

Les membres de la Commission considèrent que le Rapport annuel de gestion 2003 est complexe et difficile à saisir, notamment en ce qui a trait à l'évaluation de l'atteinte des résultats. À cet effet, ils constatent que le rapport fournit de l'information permettant de connaître l'atteinte des cibles fixées pour l'année 2003, mais ne contient pas de renseignement indiquant la progression dans le temps comme des données comparatives. L'absence de telles données comparatives rend la tâche des parlementaires difficile lorsqu'ils veulent évaluer l'atteinte des objectifs du plan stratégique et, dans certains cas, l'utilisation des ressources allouées pour la réalisation des projets annoncés dans le discours sur le budget. Ils notent que le respect des engagements contenus dans la déclaration de services aux citoyens et le degré de satisfaction de la clientèle n'ont pas été traités.

Par ailleurs, les parlementaires considèrent avoir eu de la difficulté à obtenir des réponses à certaines de leurs demandes de renseignements. D'une part, l'information écrite obtenue, plus de six semaines après l'audition publique de la

SHQ, n'a pas permis à la Commission de tirer des conclusions sur ses préoccupations à l'égard des coûts de construction des logements communautaires. La Commission a donc dû reformuler sa demande de renseignements avec de plus amples détails et a été pour le moins étonnée d'obtenir pour réponse une estimation du nombre d'heures requises pour effectuer la compilation de ces renseignements.

D'autre part, la Commission est également surprise de constater, à la suite d'une demande d'information concernant les listes d'attente pour l'obtention d'un logement locatif en HLM, que la SHQ ne dispose pas d'information à jour sur la question. La Commission est d'avis que le fait de déléguer à des tiers la gestion des HLM ne devrait pas l'empêcher d'avoir en sa possession de l'information récente sur l'état des listes d'attente. Les parlementaires sont d'avis qu'il s'agit d'information qui peut s'avérer utile à la fois pour connaître l'ampleur des besoins, pour planifier le développement futur en matière de logement communautaire et pour conseiller le gouvernement.

2.2 L'atteinte des résultats des programmes

Les députés mentionnent que le rapport annuel de gestion ne leur permet pas de connaître le degré de réalisation du projet de construction de 16 000 logements prévus pour les programmes AccèsLogis Québec (phase II) et Logement abordable Québec (phases I et II). À cet effet, ils déplorent le fait que l'information fournie, en fonction des phases de réalisation, des étapes de traitement, des régions administratives et des années financières, leur ait été distribuée lors de l'audition alors qu'elle aurait dû être présentée initialement dans le rapport annuel de gestion. En l'absence d'une telle information, il leur est très difficile d'évaluer l'atteinte des objectifs.

Les parlementaires ont grandement apprécié obtenir des données sur le suivi de la réalisation du programme AccèsLogis et ce, par région administrative et par volet. Ils réitèrent leur commentaire selon lequel l'information obtenue lors de l'audition aurait dû apparaître au rapport annuel de gestion. Par ailleurs, ils ont souligné la difficulté à faire le rapprochement entre les données publiées dans le rapport annuel de gestion qui varient d'une section à l'autre et qui diffèrent de celles distribuées lors de l'audition publique, notamment en ce qui concerne les réalisations des volets des différentes phases du programme AccèsLogis.

Comme il a été mentionné précédemment, la Commission remarque qu'il est difficile d'évaluer l'atteinte des résultats. C'est notamment le cas du programme d'aide aux maisons lézardées pour lequel une demande de renseignements a été adressée à la SHQ lors de l'audition. En ce qui concerne le programme d'aide aux organismes communautaires, la Commission a dû s'astreindre à faire une conciliation entre les renseignements publiés dans différentes sections du rapport annuel de gestion afin d'être en mesure de faire le rapprochement entre les budgets et les dépenses. Les membres de la Commission considèrent que la SHQ doit améliorer la présentation de son rapport annuel de façon à ce que l'information soit claire et concise, notamment afin que le lecteur soit en mesure de faire le rapprochement entre les budgets et les dépenses.

Par ailleurs, les députés observent que le message introductif de la présidente du conseil d'administration et du président-directeur général mentionne que, pour l'année 2004, la concrétisation des investissements de 329 millions de dollars, sur trois ans, annoncés dans le Discours sur le budget 2004-2005, sera un dossier prioritaire. Ils font valoir qu'il serait intéressant d'avoir un suivi spécifique de ces engagements dans le prochain rapport annuel de gestion.

2.3 L'adaptation des programmes pour répondre aux besoins en région

Les parlementaires montrent un intérêt particulier pour les problématiques vécues par les petites localités en matière d'habitation. À cet effet, ils constatent que :

- les municipalités de moins de 2500 habitants rencontrent des difficultés à rassembler la contribution qui est exigée du milieu;
- la SHQ cherche à éviter de faire des investissements dans des projets pour lesquels le phénomène de vieillissement de la population peut faire en sorte qu'un certain nombre de logements soient vacants à court ou moyen terme alors qu'elle doit supporter des garanties hypothécaires de 25 ans. À ce sujet, la SHQ travaille en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux afin de mettre en place un dispositif assurant que les services de soutien appropriés soient fournis aux personnes qui en ont besoin;
- la SHQ est préoccupée par le fait que des logements de HLM demeurent vacants plus longtemps que normalement, que des logements initialement conçus pour héberger des familles sont alloués à des personnes seules et que ces situations ont un impact sur le financement des déficits d'opération qu'elle assume en collaboration avec la SCHL et les municipalités concernées.
- des personnes qui se voient attribuer un logement à loyer modique doivent déménager en dehors de leur municipalité d'origine. En réponse à une demande de la Commission sur ce sujet, la SHQ explique le processus d'allocation des places en HLM et les choix, à court et moyen termes, qui s'offrent aux personnes inscrites sur les listes d'attente. Les parlementaires considèrent que le rapport annuel de gestion de la SHQ devrait faire état du nombre de ménages en attente d'un logement dans un HLM pour le territoire

de chaque office municipal d'habitation. À cet effet, la Commission a demandé des renseignements additionnels à la SHQ concernant le nombre des ménages en attente d'un logement en HLM. Elle décidera des suites à donner à partir des renseignements obtenus.

La Commission considère que les difficultés vécues par les petites localités et la volonté de la SHQ d'adapter ou de décentraliser ses programmes pour répondre aux spécificités des régions auraient dû être traités dans le plan stratégique.

2.4 L'harmonisation et la simplification des programmes

Les membres de la Commission considèrent que l'exercice d'harmonisation et de simplification des programmes amorcé par la SHQ revêt un intérêt certain pour ses clientèles, ses partenaires et ses mandataires. C'est pourquoi ils formulent le souhait que le prochain rapport annuel de gestion fasse mention de la progression de cet exercice.

2.5 La crise du logement

Les députés considèrent que le Plan stratégique 2002-2007 aurait gagné à traiter plus en profondeur le phénomène de pénurie de logements locatifs. Même si la SHQ n'a pas pour mission de résoudre à elle seule la crise de logement, elle peut être considérée comme un acteur de premier plan en raison de ses programmes d'aide à l'habitation communautaire, de son programme de supplément au loyer d'urgence et de son rôle de conseiller auprès du gouvernement. De plus, comme la pénurie de logements locatifs évolue constamment et qu'elle demeure un sujet d'actualité, les parlementaires auraient trouvé intéressant que le rapport annuel de gestion présente un complément d'information faisant le point sur l'évolution des taux d'inoccupation par ville-centre et par agglomération de recensement.

2.6 La variation des coûts par unité de logement

La Commission s'intéresse à la variation des coûts par unité de logement. Selon M. Cliche, au cours des trois dernières années, le gouvernement a été appelé à hausser les coûts maximums admissibles à trois reprises parce que le marché de la construction est saturé et que cette situation génère une augmentation des coûts. Les membres de la Commission cherchent à comprendre ce qui justifie les écarts de coûts d'un projet à l'autre au sein d'une même région. Ils veulent également savoir si des projets présentent des dépassements de coûts et quel contrôle exerce la SHQ à ce sujet. À cet effet, ils ont demandé à la SHQ de leur produire des données pour l'ensemble des projets réalisés sur le territoire de l'île de Montréal. Les données obtenues ne leur permettent pas de conclure sur le sujet et des précisions additionnelles ont été demandées à la SHQ. Le même exercice a aussi été demandé pour l'ensemble des régions du Québec parce que le phénomène de saturation dans l'industrie de la construction varie énormément d'une région à l'autre. Après analyse de ces données, la Commission décidera des suites à donner à partir des renseignements obtenus et convoquera, si nécessaire, les représentants de la SHQ.

2.7 Les comités consultatifs de résidants des offices d'habitation

En vertu de l'article 58.4 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, chaque office d'habitation doit créer un comité consultatif de résidants. Selon les informations obtenues du président-directeur général, environ 50 % des offices municipaux d'habitation (OMH) aurait réussi à mettre sur pied un tel comité. Au cours des années 2002 à 2004, la SHQ aurait versé 125 000 $ en subvention à la Fédération des locataires d'HLM du Québec pour promouvoir la formation des comités. Bien que les membres de la Commission soient conscients que l'on ne puisse obliger les résidants de HLM à en faire partie, ils sont d'avis qu'il serait

possible d'augmenter le nombre de ces comités au moyen d'un effort additionnel de promotion auprès des locataires et d'un meilleur suivi auprès des OMH.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

À la lecture du Rapport annuel de gestion 2003 de la SHQ, les parlementaires soulèvent qu'ils ont de la difficulté à juger de l'atteinte des résultats de certains programmes. Ainsi, ils ont constaté qu'en réponse à leurs questions, les représentants de la SHQ ont été en mesure de leur fournir de nombreux renseignements lors de l'audition. Ils déplorent le fait que cette information n'ait pas été présentée initialement au rapport annuel de gestion. Par ailleurs, ils considèrent avoir éprouvé une certaine difficulté à obtenir des réponses à plusieurs de leurs interrogations. À cet effet, ils soulignent que la SHQ doit leur transmettre des renseignements additionnels concernant les coûts de construction des projets réalisés dans le cadre des programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec ainsi que sur le nombre de ménages en attente pour un logement en HLM et ce, par circonscription électorale. Un échange récent de correspondance dénote que la SHQ doit effectuer des travaux supplémentaires afin de compléter la compilation des renseignements demandés. Les parlementaires décideront des suites à donner à partir des informations qui leur seront transmises.

Les députés observent que le rapport annuel de gestion ne leur permet pas de connaître le degré de réalisation du projet de construction des 16 000 logements prévus pour les programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec. Ils ont grandement apprécié obtenir des données montrant le suivi de la réalisation du programme AccèsLogis et ce, par région administrative et par volet. Par conséquent, ils recommandent :

- **Que le prochain rapport annuel de gestion de la SHQ fasse état du suivi de la réalisation des 16 000 logements des programmes AccèsLogis Québec (phase II) et Logement abordable Québec (phases I et II). Plus spécifiquement, l'information présentée devrait bien mettre en évidence, le cas échéant, le numéro de volet du programme, les étapes de traitement des différents projets, leur répartition par région administrative, le type d'organisme promoteur ainsi que leur répartition par programmation annuelle.**

La Commission constate qu'il est difficile d'évaluer l'atteinte des résultats. C'est notamment le cas du programme d'aide aux maisons lézardées pour lequel le rapport annuel de gestion donne peu d'information. Il en va de même pour le programme d'aide aux organismes communautaires pour lequel il faut s'astreindre à faire une conciliation entre les renseignements publiés dans différentes sections afin de faire le rapprochement entre le budget et les dépenses. Il est recommandé :

- **Que le prochain rapport annuel de gestion présente un suivi détaillé des engagements du programme des maisons lézardées et ce, par municipalité et par nombre d'unité de logement qui en ont bénéficié;**

- **Que la SHQ produise, dans son prochain rapport annuel de gestion, un tableau sommaire concernant le programme d'aide aux organismes communautaires.**

Les membres de la Commission remarquent que le message introductif de la présidente du conseil d'administration et du président-directeur général mentionne que, pour l'année 2004, la concrétisation des investissements de 329 millions de dollars, sur trois ans, annoncés dans le Discours sur le budget 2004-2005, sera un dossier prioritaire pour les années 2004-2007. Ils recommandent donc :

- **Que le prochain rapport annuel de gestion fasse un suivi spécifique des engagements de 329 millions de dollars, sur trois ans, annoncés dans le Discours sur le budget 2004-2005.**

Les parlementaires considèrent qu'il aurait été intéressant que le plan stratégique traite des problématiques vécues par les petites localités en matière d'habitation de même que de la volonté de la SHQ d'adapter ou de décentraliser ses programmes pour répondre aux spécificités des régions et, en corollaire, d'en faire le suivi dans le rapport annuel de gestion. Par conséquent, ils recommandent :

- **Que la SHQ évalue l'opportunité de traiter des services en région et de la décentralisation des programmes dans son prochain plan stratégique et d'en assurer le suivi, le cas échéant, dans ses futurs rapports annuels de gestion.**

Les députés considèrent que le rapport annuel de gestion de la SHQ devrait faire état du nombre de ménages en attente d'un logement dans un HLM. À cet effet, il est recommandé :

- **Que le prochain rapport annuel de gestion fasse état, en annexe ou autrement, du nombre de ménages en attente d'un HLM pour le territoire de chaque office d'habitation.**

En ce qui a trait à la crise du logement, considérant le fait que la SHQ est un acteur de premier plan et que la pénurie de logements demeure un sujet d'actualité, la Commission recommande :

- **Que la SHQ évalue l'opportunité, selon la conjoncture, de traiter plus en profondeur de la crise du logement dans son prochain plan stratégique;**
- **Que la SHQ traite de la pénurie de logements locatifs dans son prochain rapport annuel de gestion qui aille plus loin qu'un compte rendu sur l'administration de ses programmes en la matière. Ce traitement devrait,**

entre autres, faire état de l'évolution des taux d'inoccupation par ville-centre et par agglomération de recensement.

En ce qui concerne le respect de l'article 58.4 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* relatif à la création du comité consultatif de résidants des offices d'habitation, les parlementaires sont d'avis que les résultats peuvent être améliorés. Ils recommandent donc :

- **Que la SHQ relance ses efforts de promotion auprès des locataires de HLM et poursuive ses suivis auprès des OMH en vue d'assurer le respect de l'article 58.4 de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*.**

En terme de reddition de comptes, les membres de la Commission de l'aménagement du territoire formulent le souhait que la SHQ poursuive ses efforts en vue de rencontrer l'ensemble des exigences prévues à la *Loi sur l'administration publique* alors qu'elle n'y est pas assujettie. Ils recommandent :

- **Que le prochain rapport annuel de gestion de la SHQ présente des données comparatives, traite du respect des engagements de sa déclaration de services aux citoyens et fournisse de l'information relativement au taux de satisfaction de sa clientèle.**

À la demande de la Commission, la Société d'habitation du Québec doit produire des données supplémentaires concernant le nombre de ménages en attente pour un logement en HLM et ce, par circonscription électorale. Elle doit également fournir des données sur les projets réalisés au cours des quatre dernières années afin de permettre aux parlementaires d'avoir des explications sur les écarts de coûts entre les projets au sein d'une même région ainsi que sur la variation des dépenses admissibles d'une région à l'autre. La Commission déterminera des suites à donner à partir des résultats obtenus et convoquera, si nécessaire, les représentants de la SHQ.

Enfin, la Commission entend réaliser, à la suite du dépôt du rapport annuel de gestion 2005, un second mandat de surveillance de la SHQ afin d'assurer un suivi des recommandations du présent rapport.